

# CONCEPÇÕES ESTRATÉGICAS BRASILEIRAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA FRIA<sup>1</sup>

Adriana A. Marques  
Universidade de São Paulo

## RESUMO

*Este artigo analisa o processo de reformulação das concepções estratégicas brasileiras na primeira metade da década de 1990 em razão das significativas mudanças nos contextos políticos internacional e nacional. No âmbito internacional, a substituição do conflito Leste-Oeste pelas tensões Norte-Sul e o arrefecimento da rivalidade platina impuseram modificações fundamentais nas percepções de ameaça a partir das quais se deveria organizar a defesa nacional no Brasil. Além disso, no âmbito nacional, os militares brasileiros, após o fim da ditadura, tiveram que aceitar como interlocutores, além do Parlamento, representantes de setores da sociedade civil organizada. Nessa nova conjuntura, pela primeira vez desde o Império as percepções de insegurança do Estado brasileiro viriam das fronteiras Norte do país, sendo a Amazônia sua maior expressão. Esses novos contextos impuseram uma série de condicionantes à autonomia política e institucional das Forças Armadas brasileiras, e, nesse sentido, a volta aos quartéis não significou necessariamente o fim da autonomia militar. De fato, os militares não são mais politicamente autônomos, mas mantêm um elevado grau de autonomia institucional que precisa ser revista pelos grupos dirigentes e pela sociedade civil organizada. A Política de Defesa Nacional é o primeiro passo no sentido de restringir essa autonomia, mas caberá ao Ministério da Defesa, como órgão implementador da Política de Defesa Nacional, a tarefa de revisar e articular concepções estratégicas que se construíram autonomamente ao longo da história.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Brasil; militares; defesa nacional; doutrina estratégica.*

## I. INTRODUÇÃO

Os objetivos deste artigo são analisar o processo de reformulação das concepções estratégicas na primeira metade da década de 1990 em razão das significativas mudanças nos contextos políticos internacional e nacional e mostrar como esses novos contextos impuseram uma série de condicionantes à autonomia política e institucional das Forças Armadas brasileiras.

Os militares brasileiros foram privados de dois velhos inimigos no começo dos anos 1990. Por um lado, com o fim da União Soviética em 1992, o comunismo não poderia mais ser apontado como ameaça à “segurança nacional”, o que veio a decretar a total obsolescência dos fundamentos es-

tratégicos da Doutrina de Segurança Nacional como parâmetro para a organização da defesa nacional. Por outro, o processo de aproximação com a Argentina eliminava a possibilidade de um conflito armado entre os dois países que havia condicionado a concentração das unidades militares brasileiras nas fronteiras Sul-Sudeste do país. Além disso, os temas considerados – pelas potências ocidentais – como novas ameaças à segurança internacional após o fim da União Soviética – narcotráfico, terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de armas, devastação ambiental, corridas armamentistas regionais, conflitos étnicos, correntes migratórias internacionais, desrespeito aos direitos humanos e proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas de destruição em massa – consolidavam a substituição do conflito Leste-Oeste pelas tensões Norte-Sul.

Juntamente com a desagregação do bloco soviético, consolidou-se um novo tipo de organização da economia mundial que levou à adoção de

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão modificada do terceiro capítulo de minha dissertação de mestrado (MARQUES, 2001) e foi apresentado no encontro “Research and Education in Defense and Security Studies”, em Brasília, de 7 a 10.ago.2001.

uma agenda de reformas conhecida como “Consenso de Washington”, cujos pontos principais são: austeridade fiscal; abertura comercial e ao investimento estrangeiro direto; liberalização cambial e financeira; desregulamentação; privatização, e redução do papel do Estado (COUTINHO & BELLUZZO, 1996, p. 138). Anthony Giddens acrescenta a esses fatores o surgimento da comunicação mundial instantânea e relaciona-os à intensificação do processo de globalização definido como: “a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Esse é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço” (GIDDENS, 1991, p. 69-70).

Em termos militares, a Guerra do Golfo (1991), fenômeno bélico vinculado ao processo de globalização, apresentou os novos tipos de equipamentos militares que orientariam a condução das guerras tecnológicas seguintes: armas teleguiadas, helicópteros anti-tanques, veículos blindados mais protegidos e artilharia maciça, utilizados predominantemente em operações combinadas e conjuntas. Diante de uma opinião pública perplexa, mas ao mesmo tempo admirada com a alegada precisão dos bombardeios “cirúrgicos” – que na verdade não eram tão precisos quanto se acreditava na época – o Presidente norte-americano George Bush anunciou que se criava uma “nova ordem mundial”<sup>2</sup>.

Esse conjunto de mudanças estruturais no contexto internacional, em que os únicos traços estratégicos estabelecidos eram a instabilidade mundial e a dominação hegemônica dos EUA, preocupava as Forças Armadas brasileiras que, desde a volta dos civis ao poder em 1985, tentavam adaptar-se a uma nova realidade social marcada pelo fortalecimento do papel do Poder Legislativo e da liberdade de expressão. Esse novo contexto político nacional possibilitou à imprensa, aos movimentos sociais e à universidade discutirem com maior propriedade as questões castrenses e levou os militares a estabelecerem novas estratégias

políticas para lidar com esses grupos sociais.

É importante frisar que durante a ditadura militar o Congresso Nacional não tinha poder de decisão sobre as questões militares e, principalmente, sobre o orçamento militar. Beneficiando-se desse quadro político-institucional que lhes era bastante favorável, as três Forças ampliaram sua autonomia institucional, que se deu primeiramente perante os políticos civis, a quem se vedou qualquer possibilidade de definir os postulados referentes à Defesa Nacional, porque entre os condutores do novo regime prevalecia a tese de que somente os que usassem farda teriam “competência” para interpretar essas questões (que, aliás, estavam totalmente impregnadas pela Doutrina de Segurança Nacional).

Contudo, é necessário esclarecer que a tentativa de transformar a Escola Superior de Guerra (ESG) em um órgão formulador de uma política de defesa nacional que orientasse o preparo das três Forças foi mal-sucedida. Os *militares enquanto instituição* realmente incorporaram o jargão esguiano, mas não abriram mão de definir autonomamente suas concepções estratégicas, que continuaram sendo formuladas por suas respectivas Escolas de Comando e Estados-Maiores, sem se subordinar nestes aspectos aos *militares enquanto governo*<sup>3</sup>. Como resultado do desenvolvimento autônomo de cada uma das Forças, o Brasil contou durante a ditadura militar com um Exército de ocupação, uma Marinha voltada para a guerra anti-submarino e uma Aeronáutica cuja principal preocupação era administrar o complexo industrial do setor aéreo.

São representativos dessa situação os vários programas militares iniciados sob o clima ufanista do Brasil “grande potência”, tais como: as indústrias de armamentos, idealizadas e majoritariamente administradas pelo Exército, como a Empresa Brasileira de Material Bélico (IMBEL) (BARROS, 1987; DAGNINO, 1987); o Programa Nuclear Paralelo, de grande interesse para a Marinha, cujo principal projeto continua sendo a construção do submarino a propulsão nuclear; a Missão Espacial Completa Brasileira, que previa a construção de um foguete (com veículo lançador de satélites e míssil balístico de média alcance), e o Programa AMX, que visava à produção de um avião caça-bombardeiro subsônico.

<sup>2</sup> Sobre os significados políticos da Guerra do Golfo ver: Prins (1997).

<sup>3</sup> Esta classificação é adotada por Alfred Stepan (1986).

Porém, a partir da segunda metade da década de 1980, com a volta dos civis ao governo, esses programas passaram a enfrentar restrições internas e externas que dificultaram sua conclusão. Mesmo os programas militares iniciados após o fim da ditadura, mas identificados com a idéia de militarização, como o Calha Norte (1985), foram duramente criticados pela esquerda brasileira e grupos nacionais e estrangeiros ligados à defesa do meio ambiente.

Internacionalmente, além da emergência dos temas ambientais, os militares amargavam o bloqueio de transferência tecnológica imposto ao Brasil pelos países centrais, principalmente pelo governo norte-americano, que condicionou a retomada dos acordos comerciais nessa área à assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis.

Por fim, no âmbito interno, o Legislativo foi fortalecido ao receber a prerrogativa de tomar iniciativas orçamentárias e legislativas sobre as Forças Armadas. Para os fardados, a necessidade de ter que negociar suas demandas com parlamentares de todos os espectros ideológicos, inclusive com vários ex-guerrilheiros e outros “inimigos” da instituição, fazia parte de uma nova realidade em que dificilmente as três Forças poderiam preservar o mesmo grau de autonomia institucional sem um mínimo de consentimento por parte dos congressistas.

## II. AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA NA NOVA REPÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO BILATERAL

Os acordos bilaterais firmados pelos governos do Brasil e da Argentina a partir de 1985 foram fortemente impulsionados pelo processo de redemocratização dos dois países. Esses acordos visavam a fortalecer institucionalmente seus respectivos governos, que enfrentavam na época uma série de dificuldades políticas, dentre as quais a resistência dos militares em aceitar a subordinação ao poder civil<sup>4</sup>.

Somando-se às dificuldades em consolidar a direção política sobre as Forças Armadas, os governos civis tinham que enfrentar a emergência de uma nova ordem internacional caracterizada

por um conjunto de transformações políticas e econômicas que afetavam diretamente os países latino-americanos.

O processo de distensão entre os Estados Unidos e a União Soviética, pautado em mecanismos para conter a corrida armamentista, como os tratados de não-proliferação nuclear e os acordos SALT<sup>5</sup>, acelerou-se em 1985 com a implementação da *perestroika* e da *glasnost* pelo governo de Mikhail Gorbachev na União Soviética<sup>6</sup>. Paralelamente ao processo de distensão entre as duas superpotências, o mundo presenciou uma onda de democratização, ou seja, transições de regimes não-democráticos para democráticos, além da liberalização de sistemas políticos que não se tornaram completamente democráticos<sup>7</sup>.

No plano econômico inaugurou-se uma nova etapa de acumulação do capital em que a esfera financeira passou a comandar, cada vez mais, a repartição e a destinação da riqueza. Nessa nova dinâmica da economia internacional, o serviço da dívida pública e as políticas monetárias a ele associadas adquiriram uma grande importância como fonte de transferência de riquezas para o sistema financeiro internacional (BOURGUINAT, 1992; CHESNAIS, 1996; COUTINHO & BELLUZZO, 1996; FIORI & TAVARES, 1997). Além disso, o progresso na agricultura, com o desenvolvimento de fertilizantes, defensivos e da biotecnologia, diminuiu a importância estratégica da exportação e importação de produtos primários. No setor industrial, a automação e a informática atenuaram a relevância do custo inferior da mão-de-obra como fator de competitividade internacional. Isso fez que

<sup>5</sup> O Tratado de Limitação das Armas Estratégicas (SALT) fixou limites aos números de mísseis balísticos intercontinentais que cada lado podia ter e interrompeu a fabricação russa de um sistema anti-mísseis balísticos. Para mais informações sobre as negociações de desarmamento entre os Estados Unidos e a União Soviética, cf. Kennedy (1989).

<sup>6</sup> A *perestroika* modificou profundamente a estrutura do sistema econômico soviético, com a substituição da economia planificada pela economia de mercado, e a *glasnost* promoveu a democratização, a quebra do monopólio da vida política pelo Partido Comunista, o abandono do esquema Estado-partido-sindicato na sociedade e a transparência nas relações políticas. Para uma visão mais densa desse processo e das posições do líder soviético acerca do processo de desarmamento, ver: Gorbachev (1988).

<sup>7</sup> Maiores informações sobre os processos de democratização e liberalização podem ser encontrados em Huntington (1994).

<sup>4</sup> Para uma análise competente das relações civis-militares no governo Alfonsín, ver: López (1994).

os países latino-americanos perdessem as vantagens comparativas em termos de recursos naturais abundantes e mão-de-obra barata.

Também foi fundamental para esse processo a formação de grandes blocos econômicos, os quais reduziram a liderança econômica Norte-americana e fortaleceram a Europa e o Japão (VILAS, 1994, p. 10-11). Dentro desse contexto, era evidente para os governantes brasileiros e argentinos que somente através da cooperação seria possível evitar aos países sul-americanos o ingresso num processo de marginalização dentro do sistema internacional.

As áreas diplomáticas do Brasil e da Argentina, conscientes de que o principal obstáculo à cooperação bilateral residia na rivalidade estratégica entre as Forças Armadas dos dois países, procuraram intensificar durante os primeiros governos civis os esforços iniciados com a assinatura do Tratado Multilateral Corpus-Itaipu (1979), a fim de estabelecer uma série de medidas de confiança mútua que respaldassem a cooperação na área nuclear e permitissem ampliar as relações econômicas, tecnológicas, culturais, políticas, e, finalmente, militares.

A primeira iniciativa nesse sentido foi a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, firmada em Foz do Iguaçu em 1985, pela qual os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney reiteraram o compromisso mútuo para o desenvolvimento de energia nuclear com fins pacíficos e para a ampliação da cooperação nessa matéria. Isso incluía o agendamento de visitas presidenciais às instalações nucleares existentes nos dois países, e a criação de um Grupo de Trabalho binacional (transformado em Comitê Permanente em 1988) com o propósito de unificar posições dos dois países, desenvolver a cooperação nuclear no plano teórico-científico e elaborar propostas para a criação de sistemas de segurança que conferissem transparência mútua aos respectivos projetos de pesquisa nuclear<sup>8</sup>.

A abertura de um caminho para um processo

de integração bilateral mais amplo ocorreu com a assinatura da Ata para Integração Brasileiro-argentina em julho de 1986, mediante a qual se instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE), que contemplou a abertura e a liberalização comercial seletiva e a cooperação de setores-chave da economia de ambos os países, especialmente dos setores industriais.

A segunda fase desse processo de integração iniciou-se em 1988, com a assinatura do Tratado de Integração e Cooperação Argentina-Brasil. Esse Tratado reafirmou os acordos já existentes e estabeleceu as premissas básicas para a consolidação de um espaço econômico comum no prazo de 10 anos, incluindo uma série de acordos específicos sobre políticas alfandegárias de comércio exterior e interno, políticas agrícolas, industriais, de transporte e comunicações, científicas, tecnológicas, monetárias, fiscais, cambiais e de capitais (CAMARGO, 1989, p. 45-62; LA FER, 1989, p. 22-40). Esses acordos bilaterais foram importantes para arrefecer a rivalidade estratégico-militar entre as Forças Armadas brasileiras e argentinas, já que previam a cooperação em áreas que se encontravam sob controle militar nos dois países como, por exemplo, a indústria bélica e a de construção aeronáutica. Este último acordo permitiu que se firmasse um compromisso para o uso pacífico do espaço aéreo comum.

Entre as outras medidas que contribuíram para arrefecer as antigas rivalidades estratégicas cabe destacar os protocolos sobre Informação Imediata e Assistência Recíproca em Casos de Acidentes Nucleares e Emergências Radiológicas, de 1986, a adesão dos dois países à Agência Internacional de Energia Atômica, e a proposta brasileira apoiada pela Argentina para a criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul.

Adotada em 1986 como resolução das Nações Unidas – à revelia da representação Norte-americana que votou contra o projeto – a criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul tem um importante significado estratégico, uma vez que no contexto da Guerra Fria as marinhas sul-americanas receberam do governo norte-americano equipamentos destinados prioritariamente à guerra anti-submarino e à missão de auxiliar na defesa do Atlântico Sul contra uma suposta incursão de submarinos soviéticos (VIDIGAL, 1983). Portanto, a decisão de excluir o Atlântico

---

<sup>8</sup> Sarney visitou, na Argentina, a usina de enriquecimento de urânio de Pilcaniyeu, em 1987, e as instalações do Centro Nuclear de Ezeiza em 1988, enquanto Alfonsín visitou, no Brasil, o Centro Nuclear Aramar na inauguração da usina de urânio de Iperó no Brasil em 1988 (HIRST & BOCCO, 1989, p. 63-78).

Sul de um envolvimento militar na disputa Leste-Oeste, ou de eventuais confrontações regionais, e o repúdio à presença de armamento nuclear na região representa um importante passo para a redefinição das percepções estratégicas no Cone Sul, já que implicaria menor influência da Guerra Fria como condicionante da defesa nacional<sup>9</sup>.

De fato, o arrefecimento da rivalidade platina e da Guerra Fria impôs mudanças fundamentais nas percepções de ameaças a partir das quais se deveria organizar a defesa nacional no Brasil, pois desde o Império as percepções de insegurança do Estado brasileiro sempre se relacionaram às fronteiras sulsudeste do país, fossem hipotéticas guerras com países platinos ou a possibilidade de revoltas populares nos grandes centros urbanos.

Contudo, nessas novas conjunturas nacional e internacional, pela primeira vez as percepções de ameaça viriam das fronteiras ao norte do país, sendo a Amazônia sua maior expressão. As ameaças à Amazônia viriam tanto de países centrais – que estariam propondo sua internacionalização em função de preocupações ecológicas e do extermínio de populações indígenas –, quanto de países fronteiriços – nos quais as instabilidades políticas, o aumento dos problemas com o narcotráfico, a presença de guerrilhas e a suposta associação dos dois setores, assim como a possibilidade da atuação desses grupos no território brasileiro, passaram a chamar a atenção das Forças Armadas brasileiras (VIDIGAL, 1990).

### III. A CRISE DE IDENTIDADE MILITAR E A REFORMULAÇÃO DAS CONCEPÇÕES ESTRATÉGICAS BRASILEIRAS

A crise de identidade militar brasileira que se manifestou nos primeiros anos da década de 1990 deu-se em função de um conjunto de mudanças estruturais no contexto internacional e da quebra do padrão de tutela militar sobre o governo. Estas mudanças relacionavam-se à visão do governo, do Parlamento e da sociedade civil sobre as demandas militares e também à visão da instituição militar acerca da sua própria identidade, das identidades dos demais atores e da correspondência dos resultados obtidos com as demandas apresen-

tadas (OLIVEIRA, 1994, p. 198).

A tutela militar foi o modo de expressão do poder político das Forças Armadas no governo de José Sarney. A enfermidade de Tancredo Neves – eleito Presidente pelo Colégio Eleitoral em janeiro de 1985 – antes da posse e seu posterior falecimento geraram um quadro de fragilidade institucional que levou o novo governo a submeter-se à tutela dos militares, uma vez que não encontrava apoio sólido em suas bases partidárias (*idem*, p. 206).

Ao contrário de seu antecessor, o Presidente Fernando Collor de Mello procurou afirmar sua autoridade no meio castrense, principalmente durante seu primeiro ano de governo, quando tomou uma série de medidas visando a limitar a autonomia política dos militares.

Segundo Eliézer Rizzo de Oliveira, as relações entre as Forças Armadas e o regime democrático encontravam-se então na dependência de quatro fatores: a autoridade presidencial; a atuação dos ministros (ou comandantes militares); o desempenho do Congresso, e as atitudes da sociedade civil. Sobre o governo Collor de Mello, o autor argumenta que a autoridade presidencial estabeleceu-se no meio militar com o apoio dos ministros militares – que, de fato, diferiram de seus antecessores quanto ao estilo de atuação. Mais discretos, estes ministros, por exemplo, mantiveram uma postura legalista durante o processo de impedimento do então Presidente da República (*idem*, p. 205).

Visando a diminuir a influência militar no primeiro escalão, o governo Collor de Mello extinguiu o Serviço Nacional de Informações e a Secretaria de Assessoramento de Defesa Nacional (criada no governo Sarney no lugar do Conselho de Segurança Nacional) foi substituída pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, atribuída na sua gestão a Pedro Paulo Leoni Ramos, um amigo seu sem o preparo necessário para a função. O Gabinete Militar e o Estado-Maior das Forças Armadas tiveram o estatuto ministerial modificado e o controle sobre o desenvolvimento de atividades nucleares foi transferido para o Ministério da Ciência e Tecnologia.

Também foram significativas a cerimônia de fechamento do campo de provas nucleares localizado na Serra do Cachimbo, Pará, administrado pela Aeronáutica, em setembro de 1990, e a assina-

<sup>9</sup> A íntegra da Resolução n. 41/11 das Organização das Nações Unidas que criou a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul pode ser encontrada em *Zona de Paz no Atlântico Sul* (1986).

tura de acordos de cooperação nuclear com a Argentina que impediam a fabricação da bomba atômica, submetendo o Programa Nuclear Paralelo aos preceitos do Artigo 21, XXIII, a, da Constituição Federal de 1988: “Toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

Vale dizer que até o início dos anos 1990 cada uma das três Forças desenvolvia um programa nuclear autônomo, com objetivos próprios e com suas próprias prioridades estratégicas. Os esforços da Marinha e da Força Aérea voltaram-se prioritariamente a projetos militares específicos: a Marinha visava a dominar a tecnologia nuclear para construir o submarino a propulsão nuclear; à Força Aérea interessava o domínio dessa tecnologia para aplicá-la no setor aeroespacial. Já o Exército almejava dominar o ciclo nuclear provavelmente para viabilizar a construção da bomba atômica – hipótese que as duas outras Forças também não descartavam (BARLETTA, 1997).

Dentre os novos interlocutores das Forças Armadas, certamente o segmento que teve o relacionamento mais tenso com os ministros militares durante o governo Collor de Mello foi a imprensa, em função de uma série de denúncias de corrupção envolvendo membros das três Forças<sup>10</sup>.

Em todos esses episódios, o governo cobrou a rigorosa apuração dos fatos, cabendo aos ministros militares defenderem suas respectivas Forças, sem contar com a mesma complacência que o Executivo havia dispensado a seus antecessores. Mais que a veracidade ou não das denúncias, interessa ressaltar que, pela primeira vez desde o fim da censura e da ditadura militar, as Forças Armadas *enquanto instituição* tiveram sua autonomia política contestada, sendo alvo de críticas da sociedade civil, do Parlamento e do Executivo, além de ter que enfrentar denúncias de corrupção e defender-se como fazem as demais instituições

brasileiras, sem nenhum tipo de privilégio, o que certamente abalou seus bríos.

Contudo, apesar do enfrentamento da tutela militar, não houve durante o governo Collor de Mello o necessário debate acerca da definição de uma política de defesa nacional que orientasse a adoção de novas concepções estratégicas e de uma preparação militar mais adequada aos cenários políticos nacional e internacional. Na falta de uma política governamental nesse sentido, essas concepções continuaram a ser formuladas pelos respectivos estados-maiores de cada uma das Forças. Em que pese o fato de Collor de Mello ter permanecido no governo por apenas dois anos, não há indícios de que o Presidente e sua equipe tivessem intenção de estabelecer diretrizes para a preparação da defesa nacional. Consta que os ministros Alte.-de-Esquadra Mário César Flores, Gal.-de-Exército Carlos Tinoco e Tte.-Brigadeiro Sócrates Monteiro foram consultados acerca da possível criação de um Ministério da Defesa no governo Collor de Mello, e convenceram o Presidente eleito de que a criação do Ministério não seria oportuna naquele momento<sup>11</sup>.

No entanto, atribuir apenas à resistência militar a falta de empenho do Presidente Collor de Mello em elaborar uma política de defesa nacional não é uma boa explicação, tendo em vista a postura do Presidente em relação a outros temas sobre os quais os militares também eram reticentes, como o Programa Nuclear Paralelo. Além disso, o Ministro Flores mostrou-se favorável à criação do Ministério da Defesa, embora essa não fosse a opinião consensual do almirantado na época.

Talvez a falta de empenho de Collor de Mello (assim como a do sucessor Itamar Franco) em elaborar uma política de defesa nacional explique-se mais pelo fato de que o Presidente não tivesse a percepção de que a guerra, de acordo com a máxima de Clausewitz, fosse a continuação da política por outros meios (CLAUSEWITZ, 1979, p. 87) e que, portanto, a *política externa* e a *política de defesa* devessem ser complementares.

As evidências da falta de coordenação entre a política externa brasileira e as concepções de defesa nacional vigentes nesse período são claras, tanto que foram operadas modificações substan-

---

<sup>10</sup> Em novembro de 1991, o jornal *O Globo* denunciou que uma licitação do Ministério do Exército no valor de Cr\$ 130 bilhões, destinada à compra de fardamento para 218 mil homens, teria cartas marcadas: os preços estariam superfaturados e as empresas vencedoras teriam sido definidas com antecedência (PALAVRA FINAL, 1991). Ver também: *Ligações perigosas* (1990), *A negra história* (1990) e *Obras no Ministério* (1991).

---

<sup>11</sup> A esse respeito ver o depoimento dos ministros militares do governo Collor de Mello em Araújo e Castro (2001).

tivas na condução da política externa brasileira durante o governo Collor de Mello – abandonando-se o terceiro-mundismo e buscando-se uma aproximação maior com as grandes potências ocidentais, por meio dos processos de abertura comercial, liberalização financeira, privatização e renegociação da dívida externa –, sem que, no entanto, esse processo fosse acompanhado de uma revisão das premissas que fundamentavam as percepções estratégicas brasileiras. Isso se expressou em vários momentos.

De um lado, os chanceleres brasileiros José Francisco Rezek (1990-1992) e Celso Lafer (1992) valorizaram, nas negociações diplomáticas, temas como a preservação do meio ambiente, direitos humanos e não-proliferação de armas nucleares, cujo ápice deu-se quando o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), vista pela diplomacia brasileira como oportunidade para discutir a criação de mecanismos financeiros que possibilitassem aos países em desenvolvimento o estabelecimento de programas de preservação para estancar a deterioração do meio ambiente e de uma política de transferência de tecnologias limpas que compatibilizassem o crescimento econômico com a preservação ambiental (CANÍZIO, 1990).

Por outro lado, nos meios militares, principalmente no Exército, fortalecia-se a tese de que as demandas internacionais pela preservação ambiental e pela demarcação das terras indígenas representavam uma ameaça à soberania nacional, e que as entidades de defesa do meio ambiente deveriam ser monitoradas, juntamente com os outros *inimigos internos* da instituição (AMARAL, 1990, p. 9; COUTINHO *et alii*, 1990, p. 18).

Essa situação repetiu-se no subsequente governo de Itamar Franco, com o agravante de que o novo Presidente mostrou-se mais comedido que Collor de Mello em relação ao enfrentamento da autonomia dos militares<sup>12</sup>, além de não se empenhar em definir uma política de defesa nacional, com a conseqüente não-reformulação das concepções estratégicas brasileiras<sup>13</sup>.

Os novos ministros militares, Ivan da Silveira Serpa, Zenildo Zoroastro de Lucena e Lélío Lobo, ao contrário dos titulares anteriores das pastas respectivamente da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, emitiram opiniões acerca do processo político e do papel que caberia às Forças Armadas nesse processo, principalmente durante o ano de 1993, quando o Congresso Nacional preparava-se para iniciar uma revisão constitucional<sup>14</sup>.

Já Itamar Franco, que deveria de fato se pronunciar a respeito desses temas, em nada contribuiu para esse debate e mostrou-se suscetível a pressões de diversas ordens. Algumas foram bastante negativas, como a dos antigos funcionários do Serviço Nacional de Informações que buscavam reorganizar a “comunidade de informações” na Secretaria de Assuntos Estratégicos (GOVERNO DECIDE RECRIAR, 1993). Outras pressões, contudo, foram extremamente benéficas, como a de parlamentares ligados a organizações de direitos humanos, que reivindicavam a criação de um projeto de lei para a indenização das famílias dos desaparecidos políticos durante a ditadura militar. A discussão sobre os desaparecidos políticos foi reaberta após a descoberta de um cemitério clandestino em Perus (São Paulo), em 1990 (GOVERNO APRESSA LEI, 1993).

Entre os temas estritamente ligados às concepções de Defesa Nacional, durante o governo Itamar Franco, é importante destacar a criação do projeto SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), que foi suspenso após denúncias de corrupção envolvendo o processo contratual, mas retomado no final da década de 1990, e o crescimento substancial da participação dos alistados para o serviço militar obrigatório em atividades cívico-militares (HUNTER, 1999, p. 27). Também é importante lembrar a pequena participação de militares brasileiros em missões de paz, a partir de 1993, em Moçambique, El Salvador, Angola e na ex-Iugoslávia. A propósito, durante esse período, havia uma forte pressão do governo norte-americano para que o Brasil tivesse uma participação maior em tropas de manutenção de paz, seguindo o exemplo da Argentina (EUA QUEREM

<sup>12</sup> Samuel Alves Soares (2000) analisou a permanência de nichos de autonomia militar nos governos da Nova República em sua tese de doutorado.

<sup>13</sup> Sobre as relações entre os militares e o Presidente Itamar Franco, ver: Oliveira (1994, p. 314-316).

<sup>14</sup> A esse respeito ver os depoimentos dos ministros militares à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados no final de 1992 (LOBO, 1992; LUCENA, 1992; SERPA, 1992).

BRASIL, 1994). Finalmente, deve-se lembrar um tema que ganhou destaque na imprensa: a autorização presidencial para que as Forças Armadas ocupassem as favelas do Rio de Janeiro a fim de coibir o tráfico de drogas, a chamada Operação Rio<sup>15</sup>.

Como já foi dito anteriormente, os militares desde a década de 1980 estavam enfrentando dificuldades para implementar os projetos militares autônomos de cada uma das três Forças. Essa situação agravou-se durante as presidências de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco devido aos cortes orçamentários na área de defesa e ao início do processo de privatização das empresas estatais.

Os cortes orçamentários na área da defesa praticamente paralisaram projetos caros aos militares, como o Calha Norte, e acirraram a insatisfação das tropas em relação aos soldos. Os ressentimentos em relação ao governo estenderam-se também ao Parlamento, cuja pouca atenção dispensada aos assuntos relacionados à defesa nacional reavivou nos fardados um sentimento secular de que os políticos civis não se interessavam pelos temas militares e, conseqüentemente, pelos temas de interesse “nacional”: “As Forças Armadas não existem para contrariar os interesses nacionais, nem para respaldar decisões de grupos. Elas existem para permitir que a nação tome decisões de interesse de toda essa nação e que as Forças Armadas possam respaldar essas decisões. O que falta atualmente para o país é uma discussão [sobre a temática militar] no Congresso Nacional. O que a nação pretende das Forças Armadas? Então é preciso que a nação tenha a iniciativa de criar essa política de defesa nacional, discutir essa política de defesa nacional e definir o que ela pretende em termos de defesa nacional, porque é isso que as Forças Armadas mais querem. Não vamos fazer essa divisão entre o elemento civil e o elemento militar: *todos nós somos brasileiros e temos as mesmas aspirações, os mesmos objetivos nacionais*. Então é preciso toda a sociedade influindo; que todos os seus segmentos que tenham representatividade no Congresso Nacional coloquem o que querem das Forças Armadas” (PEREIRA,

1995; sem grifos no original).

A falta de uma política governamental para a área militar também propiciou a proliferação de teorias conspiratórias, que iam desde a existência de uma campanha pela internacionalização da Amazônia e a edificação de um “Estado ianomami” orquestrada pelos países centrais e apoiada por setores organizados da sociedade civil brasileira, até a descoberta de uma conspiração para dismantelar as Forças Armadas latino-americanas, de que fariam parte o então Presidente do Fundo Monetário Internacional Michel Camdessus, o ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert McNamara, e o ex-Chefe do Estado-Maior do Exército norte-americano e atual secretário de Estado, Colin Powell.

É bem verdade que desde o fim da Guerra Fria as sucessivas administrações Norte-americanas, sejam elas republicanas ou democratas, vêm pressionando os governos da América Latina para que as Forças Armadas destes países tenham como uma de suas principais missões o combate ao narcotráfico, o que rebaixaria o *status* da instituição e reforçaria o seu papel policial. Também é certo que as questões ecológicas vêm ganhando importância no cenário internacional, assim como a luta pela demarcação das terras indígenas. Mas se realmente, por exemplo, alguns grupos ambientalistas internacionais formularam algumas propostas radicais, não há indícios suficientes para associar essas propostas às políticas oficiais das potências ocidentais, para com base nisso se afirmar que o Brasil vivia na iminência de uma intervenção internacional como sugerira na época o *establishment* militar.

O superdimensionamento da questão amazônica nesse período fez que essa polêmica chegasse ao Parlamento e lá encontrasse aliados importantes entre os setores nacionalistas e de esquerda<sup>16</sup>, sendo fundamental para o processo de redefinição das concepções estratégicas brasileiras.

<sup>15</sup> Para maiores informações sobre a Operação Rio e a participação das Forças Armadas em operações internas durante os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, ver: Fuccille (1999).

<sup>16</sup> A esse respeito é significativa uma declaração do Presidente do PCdoB (Partido Comunista do Brasil), João Amazonas, para quem os críticos ecológicos nos países industrializados à destruição da floresta amazônica representam “cavalos de Tróia, com os quais os conglomerados multinacionais podem penetrar na Amazônia para explorar os recursos minerais e agrários, arrebatando-os da nação brasileira com argumentos ecológicos” (Amazonas *apud* ALTVATER, 1989, p. 34).



Acerca do relacionamento entre as Forças Armadas e o Poder Legislativo na Nova República, é importante lembrar que os militares, tanto no processo de elaboração da Constituição em 1988 quanto no processo de elaboração das emendas constitucionais em 1993, atuaram por meio de um articulado *lobby* institucional para defender seus interesses corporativos, sendo bem-sucedidos na maioria das vezes. A única derrota significativa dos militares na elaboração da carta constitucional foi a rejeição parlamentar ao princípio da obediência “nos limites da lei”<sup>17</sup>. Isso preservaria a autonomia política dos fardados, conferindo um respaldo legal para a obediência parcial ao poder civil, ou seja: de acordo com a expressão constitucional “nos limites da lei” os militares teriam a faculdade de obedecer somente as ordens por eles consideradas legais, institucionalizando-se a possibilidade da intervenção militar nos processos políticos para a “manutenção da lei e da ordem”.

Essa posição parlamentar – por sinal bastante acertada – reflete o desgaste político dos fardados após 21 anos de arbitrariedades não apenas contra a sociedade civil e a esquerda, mas também contra a oposição consentida representada pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e sobre o próprio aparelho militar. Ao rejeitar o princípio da obediência parcial dos fardados ao poder civil, os ex-aliados dos militares demonstravam não estar dispostos a ceder novamente o poder político recém-conquistado, e os opositores buscavam reequacionar as relações entre os civis e os militares na Nova República.

O texto constitucional referente à missão das Forças Armadas aprovado pelo Congresso resultou de uma acomodação de interesses entre parlamentares moderados, conservadores e as lideranças militares. Em função de uma conjuntura política em que o apoio tutelar das Forças Armadas era fundamental para a estabilidade do governo, foi reeditada a velha aliança entre os grupos dirigentes nacionais e os ministros militares. Assim ficou definido o papel das instituições armadas: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha,

pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”<sup>18</sup>.

Um depoimento do almirante Mário César Flores (1997), interlocutor da Marinha durante o processo constituinte, reforça o caráter conciliatório da negociação entre as lideranças moderadas, as conservadoras e os fardados: “[...] A redação do Artigo 142 foi feita a uma hora da madrugada no apartamento do Senador Afonso Arinos, por mim e ele, e na verdade foi uma fórmula de conciliação entre o que seria<sup>19</sup> [o texto constitucional], o projeto dele<sup>20</sup> [...] e aquele final que diz: por iniciativa de um dos poderes constitucionais a garantia da lei e da ordem [...]”.

Também vale ressaltar que as Forças Armadas, por meio de suas assessorias parlamentares, estabeleceram um relacionamento cordial com os membros da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional que passaram, em alguns casos, de inimigos da instituição a importantes aliados, como na já citada questão amazônica, por exemplo.

Porém, a dimensão correta das preocupações com a Amazônia só foi vislumbrada com clareza pelos setores militares e políticos no final da década de 1990, quando a evolução dos conflitos internos na Colômbia colocaram a questão da proteção das fronteiras no Norte do país na ordem do dia. A esse respeito é significativo o depoimento do então Comandante do Estado-Maior da Defesa Tte.-Brig.-do-Ar Nelson de Souza Taveira (1999): “A nossa principal preocupação hoje [no Estado-Maior da Defesa] é com a ocupação da

<sup>17</sup> Os militares pretendiam manter o texto constitucional de 1967: “Art. 92: As Forças Armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei” (AGUIAR, 1986, p. 38).

<sup>18</sup> Esse é o Artigo 142 da Constituição Federal de 1988.

<sup>19</sup> Flores certamente se referiu ao texto constitucional sobre a missão das Forças Armadas que desde a Constituição de 1946 traz a expressão “nos limites da lei” que os militares queriam preservar.

<sup>20</sup> De acordo com a proposta do Senador Arinos o Artigo 142 teria a seguinte redação: “[...] destinam-se a assegurar a independência do país, a integridade do seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional”. Para mais detalhes sobre as posições das forças políticas na Comissão Afonso Arinos, ver Oliveira (1987).

Amazônia. Todos os nossos exercícios, todas as ações que nós estamos tomando é para aumentar a nossa presença na Amazônia. Fala-se muito da guerrilha na Colômbia, mas nós não sentimos um perigo imediato para o Brasil. Contudo, nós devemos nos prevenir, e a maneira de nós nos prevenirmos é aumentando a presença militar na Amazônia”.

Essa opção estratégica seguramente já era vislumbrada pelo Exército desde o arrefecimento da rivalidade entre o Brasil e a Argentina e teve sua primeira manifestação no projeto Calha Norte. A idéia da Amazônia como a “última fronteira a ser conquistada” é tema recorrente nos estudos geopolíticos produzidos no país<sup>21</sup> e remete a um importante elemento do pensamento militar brasileiro: a convicção de que as Forças Armadas são as avalistas da integração nacional e os principais agentes modernizadores do país. Nesse sentido, quando a Amazônia passou a ser encarada como prioridade para a defesa nacional na década de 1990, essa opção estratégica tornou-se interessante conceitualmente para a Força, na medida em que lhe permitiu, mais uma vez, apresentar seus interesses institucionais como “interesses nacionais”.

Para a Aeronáutica, essa inversão estratégica representou, principalmente por meio do SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia) uma nova oportunidade para investir em desenvolvimento tecnológico, já que os cortes orçamentários no setor da defesa efetuados pelos governos Collor de Mello e Itamar estavam dificultando a execução de projetos considerados essenciais pela Força, como a modernização das aeronaves: “O SIVAM não é um projeto do Ministério da Aeronáutica, e muito menos uma solução exclusiva para os problemas enfrentados pela Força Aérea na Amazônia. Entretanto, através do seu Subsistema de Telecomunicações [...] ele proverá os meios de comunicação necessários ao controle de todas as aeronaves voando naquela região [...] o sistema acima descrito, ao permitir a visualização e controle efetivo do espaço aéreo na Amazônia, liberará o Ministério da Aeronáutica de investimentos com essa finalidade na região, visto que os recursos alocados ao Projeto serão oriundos da Secretaria de Assuntos Estratégicos” (GANDRA, 2000).

---

<sup>21</sup> Para uma análise crítica do pensamento geopolítico brasileiro, ver Miyamoto (1995).

Já a Marinha considera a Amazônia mais como fato consumado do que como sopro de vitalidade para suas percepções estratégicas, como pensa o Exército, ou como forma de ter alguns de seus interesses institucionais preservados, como a Aeronáutica. A militância dos oficiais heterodoxos<sup>22</sup> da Marinha durante toda a década de 1980 e início da década de 1990 não foi suficiente para engendrar mudanças substantivas nas concepções estratégicas marítimas brasileiras<sup>23</sup>, que ainda tem como principal referencial a construção de Marinha oceânica que sirva de instrumento de projeção de poder do país no Atlântico Sul. A emergência da Amazônia como prioridade estratégica acabou impondo à Marinha brasileira uma presença maior nas fronteiras Norte do país, principalmente em razão da revitalização do Calha Norte.

A mudança mais substantiva, e também a mais positiva, que a definição das fronteiras amazônicas como prioridade para a defesa nacional talvez tenha operado nas concepções estratégicas brasileiras foi a aceitação por parte das três Forças, com maior ou menor grau de convicção, da necessidade da integração operacional entre elas<sup>24</sup>. Essa aceitação, dentre outros aspectos benéficos, foi aos poucos minando as resistências existentes

---

<sup>22</sup> Na década de 1980 a *Revista Marítima Brasileira* esteve no centro de um debate entre duas correntes de pensamento existentes na Marinha – os ortodoxos e os heterodoxos – sobre a necessidade ou não de uma revisão das concepções estratégicas da Força. A corrente ortodoxa era fortemente influenciada pela Doutrina de Segurança Nacional e consequentemente entusiasta do discurso do Brasil “grande potência” e do conceito de poder marítimo do Almirante Alfred Mahan. Contrapondo-se a essa visão dogmática, um grupo de oficiais que ficaram conhecidos como heterodoxos propunha um novo tipo de orientação estratégica, preparo e emprego para a Marinha brasileira, que levasse em conta o contexto político cambiante tanto em termos internacionais como nacionais, e que, portanto, o preparo da Força fosse condizente com os compromissos diplomáticos assumidos pelo país, o que implicaria uma diminuição da autonomia da Marinha para definir suas próprias prioridades e sua subordinação aos interesses políticos do Estado. Trabalho essas questões mais detidamente no segundo capítulo de minha dissertação de mestrado (MARQUES, 2001).

<sup>23</sup> Creio que a influência das idéias dos oficiais heterodoxos deu-se mais no plano das relações civis-militares.

<sup>24</sup> Nesse sentido, o Tte.-Brig.-do-Ar Nelson de Souza Taveira (1999) enfatizou o importante papel do Estado-Maior da Defesa, que, ao contrário do antigo Estado-Maior das Forças Armadas, detém a prerrogativa institucional de comando sobre as três Forças Armadas.

até então na área militar à criação do Ministério da Defesa.

#### IV. A REFORMA MILITAR ARGENTINA E A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL BRASILEIRA

A reforma militar efetuada durante o primeiro governo Menem foi parte de uma reforma do Estado argentino e de um projeto de re-inserção da Argentina no sistema internacional. Entretanto, essa reforma, que implicou profundas mudanças organizacionais nas Forças Armadas argentinas, carecia de um conceito estratégico que orientasse a preparação militar. Como alternativa às antigas concepções estratégicas argentinas, começou a ganhar força o conceito de defesa não-provocativa, ou segurança cooperativa.

Este conceito, surgido na Europa em meados da década de 1980, tinha como finalidade reduzir as possibilidades de conflito entre as Forças Militares da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e do Pacto de Varsóvia e previa a eliminação de todos os armamentos considerados ofensivos do ponto de vista da estratégia operacional (aviões de ataque, mísseis de longo e médio alcance etc.), objetivando convencer o oponente de que esse é um sistema exclusivamente defensivo e que também deveria ser adotado por ele (CARCERES & SCHEETZ, 1995, p. 69).

Para os adeptos argentinos do conceito de defesa não-provocativa, adotá-lo seria a atitude mais acertada: em primeiro lugar, para o país poder estreitar as relações políticas com o Chile; em segundo lugar, como modelo de segurança cooperativa respaldando a integração econômica do Cone Sul.

O conceito de defesa não-provocativa e sua variante que foi adotada como política oficial na Argentina (ARGENTINA, 1999, p. 54-56) foram veementemente rejeitados pela área militar brasileira que, através de seus representantes em alguns eventos internacionais, expôs a visão da instituição acerca das premissas que deveriam orientar a cooperação militar no continente: “O Exército brasileiro considera *ser decisão política de cada país fixar seus efetivos e orçamentos de Defesa, bem como as atribuições das respectivas FFAA*, uma vez que a eles cabe analisar os efeitos gerados pelas carências econômicas e sociais e outros males que vêm ameaçando as democracias americanas; as soluções sugeridas devem basear-

se na Constituição e concorrer para o respeito aos princípios fundamentais da soberania da autodeterminação e da não ingerência nos assuntos internos de cada país (Art. 4º da Constituição)” (VIEIRA, 1994; sem grifos no original).

“No convívio interamericano, avultam e se fortalecem os princípios da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da igualdade entre os Estados, a defesa da paz e a solução pacífica de conflitos. *A globalização e a integração regional não excluem nem podem afetar a soberania dos Estados*, mas devem valorizar a necessidade de cooperação entre eles para o progresso da humanidade. O Brasil, convivendo harmonicamente com dez países vizinhos, ao longo de mais de quinze mil quilômetros de fronteira terrestre, sem qualquer litígio territorial, é vocacionado para o bom e profícuo relacionamento internacional que mantém com países de todas as partes do mundo. Então, sente-se o Brasil em elevadas condições para tratar de assuntos da defesa, com isenção e de forma bem fundamentada. Nenhum país americano deseja a fraqueza de outro” (BRASIL, 1996; sem grifos no original).

Além das razões acima citadas, pode-se argumentar que a adoção do conceito de segurança cooperativa no Brasil significaria abdicar da construção de sua autonomia estratégica, abandonando projetos militares considerados essenciais pelas três Forças, como a construção do submarino a propulsão nuclear, a aquisição de aviação embarcada para o porta-aviões Minas Gerais, de veículos blindados (fundamentais para a implementação dos chamados “núcleos de modernidade” do Exército), e a construção da Aeronave Leve de Ataque (ALX).

Outros pontos da reforma militar argentina também incomodavam substancialmente os militares brasileiros, na medida em que poderiam suscitar o questionamento da autonomia política castrense no Brasil por meio do debate sobre os desaparecidos políticos e o reconhecimento da responsabilidade institucional das Forças Armadas na repressão política durante a ditadura.

Em suma, as Forças Armadas brasileiras viam com muita preocupação todo o processo por que haviam passado seus pares argentinos, desde o julgamento político da instituição até sua posterior crise de legitimidade e efetiva subordinação ao poder civil, na medida em que essa subordinação

significava, entre outras coisas, perder a autonomia para definir as próprias concepções estratégicas. O temor de que se desencadeasse no Brasil um processo parecido seguramente pesou para que os ministros militares cedessem em alguns pontos que não eram essenciais para a instituição no intuito de preservar os que realmente lhes eram caros.

Somente após a promulgação da Política de Defesa Nacional, em 1996 (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996), no segundo ano do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), as concepções estratégicas brasileiras foram apresentadas em um documento governamental. É com base no novo contexto internacional marcado pelo fim da Guerra Fria, nos condicionantes à autonomia dos militares nos anos 1990 e na necessidade de integração operacional das Forças Armadas brasileiras decorrente da identificação da Amazônia como principal vulnerabilidade estratégica do país, que se deve analisar esse documento.

A Política de Defesa tem como mérito principal ser o primeiro documento oficial elaborado pelo governo brasileiro a respeito do tema, o que é significativo pois mostra uma postura diferente da gestão de Fernando Henrique Cardoso nesses aspectos, em relação aos de seus antecessores da Nova República. Com sua promulgação, o governo brasileiro assumiu, pela primeira vez, a responsabilidade de estabelecer as diretrizes que devem orientar a formulação das concepções estratégicas brasileiras e tenta apresentar de modo coordenado a política externa e a política de defesa do país<sup>25</sup>. Outro ponto relevante da Política de Defesa Nacional é o reconhecimento de que é necessário aprimorar o nível de integração entre as três Forças em seu preparo e emprego (*idem*, p. 9).

Entretanto, o documento tem também várias limitações, levando-se em conta que as concepções estratégicas que ele abriga não foram formuladas em decorrência de novas diretrizes governamentais. Pelo contrário, essas diretrizes incorporaram conceitos arraigados tanto na área militar quanto na diplomática, como o espaço

geoestratégico de atuação das Forças Armadas que foi incorporado pela Política de Defesa Nacional, mas já havia sido definido pelos fardados na década de 1980: “Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul” (*idem*, p. 5).

A delimitação desse espaço geoestratégico explicita que as preocupações das áreas militar e diplomática brasileira com a defesa não se limitam à preocupação com a defesa da Amazônia e abarcam interesses estratégicos maiores.

Outro exemplo da permanência de conceitos arraigados encontra-se nos objetivos da Política de Defesa Nacional, dentre os quais destaco a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas, e a preservação da coesão e da unidade nacional (*idem*, p. 7). Esses objetivos permitem que as Forças Armadas, sobretudo o Exército, continuem preparando-se para uma eventual ação militar no confronto com movimentos sociais, sindicais etc., ainda que não haja nenhuma menção no documento à preparação militar contra um inimigo interno.

Nesse sentido, considerando a distribuição das unidades do Exército pelo território nacional, Rizzo de Oliveira (1997, p. 4) argumenta que ao contrário das outras duas Forças Armadas, o Exército ainda está mais voltado à defesa interna do que à defesa externa: “No tocante à prioridade entre Defesa Externa e Defesa Interna, o país do Tratado de Tordesilhas inscreve-se na prioridade da Defesa Interna, ficando a prioridade da Defesa Externa na região do território nacional que ultrapassa este marco da nossa história. O mesmo quanto às Doutrinas de Emprego<sup>26</sup>. A Doutrina Alfa aparece sem dúvida como prioridade da Força Terrestre, merecendo um tratamento bem delineado perante a ‘existência de múltiplas e variadas ameaças, algumas delas com possibilidade de ocorrerem em pequeno lapso de tempo’. Portanto, por realismo ou por força de convicções arraigadas, a Defesa Interna configura a primeira prioridade da Força Terrestre”.

---

<sup>25</sup> Sobre os significados da promulgação da Política de Defesa Nacional brasileira ver: Oliveira (1998, p. 37-68) e Miyamoto (2000).

---

<sup>26</sup> O Exército brasileiro conta com três Doutrinas de Emprego. As Doutrinas Gama e Delta estão voltadas para a Defesa Externa e a Doutrina Alfa para a Defesa Interna (BRASIL. MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, s/d).

Se analisarmos documentos oficiais da Marinha, como a *Política básica da Marinha*<sup>27</sup> e da Aeronáutica, como a *Política da Aeronáutica*<sup>28</sup>, podemos constatar que as prioridades estratégicas destas duas Forças estão prioritariamente voltadas para a Defesa Externa, ainda que os dois documentos refiram-se textualmente à missão constitucional das Forças Armadas de “garantir a lei e a ordem”, e portanto de atuar no âmbito interno caso seja necessário.

O ex-Ministro da Marinha Mauro César Pereira (2001), rebatendo as críticas de que a política de defesa nacional brasileira seja um documento inócuo, afirmou que o seu maior mérito é deixar claro “o que o Brasil não quer fazer”. Vista por esse ângulo, talvez possamos identificar, com mais clareza, na Política de Defesa Nacional brasileira, as concepções de defesa nacional que permeiam o documento.

Nesses termos as diferenças entre a política de defesa brasileira e argentina são patentes. Primeiramente, o documento brasileiro enfatiza que “a expressão militar permanece de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes” e que “não é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996, p. 5). O documento tam-

bém enfatiza o caráter nacional da defesa ao afirmar que a postura estratégica que o país adota é dissuasória e de caráter defensivo, mas que esse caráter defensivo não implica que, em caso de conflito, as Forças Armadas tenham que se limitar estritamente à realização de operações defensivas. No caso de repelir uma eventual agressão armada, as três Forças têm a prerrogativa de empregar todo o poderio militar necessário, a fim de decidir o conflito no prazo mais curto possível e com o mínimo de danos à integridade e aos interesses nacionais (*idem*, p. 8). Outra diferença fundamental entre a política de defesa nacional brasileira e a argentina está no peso atribuído à participação em missões de paz. Se no caso argentino as missões de paz são um elemento central da sua política de defesa, no caso brasileiro eles ocupam apenas papel marginal.

Finalizando, podemos concluir que a Política de Defesa Nacional brasileira procura afastar-se tanto das propostas de segurança cooperativa quanto das propostas de rebaixar o *status* das Forças Armadas por meio, por exemplo, do envolvimento direto e cotidiano da instituição no combate ao narcotráfico, e busca reforçar o caráter nacional e soberano das decisões governamentais e castrenses a respeito da Defesa Nacional.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo enfatizou-se que o processo de reformulação das percepções estratégicas brasileiras evidenciado na década de 1990 foi conduzido autonomamente pelos militares, sem a coordenação entre as três Forças Armadas e sem a necessária direção política.

O arrefecimento das rivalidades estratégicas com a Argentina e a emergência dos temas ambientais condicionaram em certa medida a já citada reformulação das percepções estratégicas brasileiras. No entanto, a preocupação com a ocupação da Amazônia, que se transformou em prioridade para a área militar durante a década de 1990, já estava presente nos estudos geopolíticos produzidos nas décadas de 1930 e 1940.

O novo contexto internacional marcado pelo fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, pelo enfraquecimento dos antigos condicionantes de caráter ideológico à formulação das concepções estratégicas não operou mudanças significativas na orientação tradicional das Forças Armadas, em

<sup>27</sup> “O preparo do Poder Naval está orientado no sentido de sua constante atualização e de em harmonia com as demais expressões do Poder Nacional mantê-lo primordialmente em condições de executar as tarefas básicas clássicas de *controlar áreas marítimas, negar o uso do mar ao inimigo, projetar poder sobre terra e contribuir para dissuasão*” (BRASIL, 1998, p. 7-8; sem grifos no original).

<sup>28</sup> “O objetivo prevaiente e permanente é a preparação da Força Aérea Brasileira para a defesa da Pátria, para a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, de acordo com o mandamento constitucional.

Assim, essas ações devem ser orientadas prioritariamente no sentido de alcançar a capacitação operacional da Força Aérea, consoante a postura estratégica do País. Têm recebido maior prioridade aquelas que privilegiam a prontidão operacional, por intermédio da manutenção do nível adequado de treinamento das equipagens e de disponibilidade dos meios existentes, tendo como suporte recursos humanos adequadamente preparados. Nesse aspecto, enquadram-se também o material bélico, com ênfase na manutenção e na renovação de estoques, e os meios destinados à autodefesa antiaérea” (BRASIL. MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA, s/d, p. 9).

particular do Exército, acerca de sua preparação para a defesa interna, e ainda que em documentos oficiais como a Política de Defesa Nacional, a afirmação de que existe um inimigo interno a ser combatido tenha sido eliminada, os fardados continuam trabalhando com a hipótese de que devem preparar-se para uma eventual ação militar contra supostas “forças adversas”, definidas no documento “Concepção estratégica do Exército” (Siplex-4-Extrato) (BRASIL. MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, s/d, P. 12) como óbices à conquista e manutenção da estabilidade institucional. A Operação Rio (que contou com a participação das três Forças Armadas), o emprego do Exército para retomar o controle das refinarias de petróleo sob ocupação de grevistas e para intervir nas Polícias Militares que entraram em greve em alguns estados, e, mais recentemente, para proteção da fazenda dos filhos do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso são exemplos da atuação dos militares no âmbito interno.

A restauração dos governos civis e o fortalecimento do papel do Congresso na definição das políticas governamentais para a área militar, assim como a liberdade de imprensa, e a emergência das organizações não-governamentais e de representantes da universidade como interlocutores com os quais os militares deveriam dialogar, fez com que os comandantes militares dos governos Collor de Mello e Itamar Franco se deparassem com uma nova realidade em que dificilmente po-

deriam manter um *status* diferenciado das outras instituições do Estado sem que fossem contestados.

Dentre esses novos interlocutores, certamente o Congresso era o que teria maior capacidade de dificultar a implementação dos projetos militares de cada uma das Forças, já que havia adquirido novas e importantes prerrogativas durante a elaboração da Constituição de 1988. Nesse aspecto, a atuação das assessorias parlamentares militares será fundamental para garantir a continuidade de projetos caros aos militares, como o Calha Norte e o SIVAM. O sucesso da estratégia das assessorias parlamentares militares em apresentar os *interesses institucionais* das Forças Armadas como *interesses nacionais* garante, em certa medida, o alto grau de autonomia institucional que os militares ainda conseguem manter no país.

Nesse sentido, a volta aos quartéis não significou necessariamente o fim da autonomia militar. De fato, os militares não são mais politicamente autônomos, mas mantêm um elevado grau de autonomia institucional que precisa ser revista pelos grupos dirigentes e pela sociedade civil organizada. A Política de Defesa Nacional é o primeiro passo no sentido de restringir essa autonomia, mas caberá ao Ministério da Defesa, como órgão implementador da Política de Defesa Nacional, a árdua tarefa de revisar e articular concepções estratégicas que se construíram autonomamente ao longo da história.

Adriana A. Marques (adrimarques@usp.br) é Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora associada do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE) da UNICAMP.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, R. A. R.** 1986. *Os militares e a Constituinte* : poder civil e poder militar na Constituição. São Paulo : Alfa-Ômega.
- ALTVATER, E.** 1989. Falência e destruição : ou de como a crise financeira internacional e a destruição da floresta tropical estão ligados. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 07-42, jul.-dez.
- AMARAL, P. C. C.** 1990. O Projeto Calha Norte. Importância para a região amazônica e seus reflexos na segurança nacional. Rio de Janeiro : ECEME.
- ARAÚJO, M. C. & CASTRO, C.** (org.). 2001. *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- BARLETTA, M.** 1997. The Military Nuclear Program in Brazil. *Columbia International Affairs Online*, New York, p. 01-33, Aug. <http://www.columbia.edu/sec/dlc/ciao/wps/bam01/bam01.html>. Acesso em : 23.ago.1999.
- BARROS, A.** 1987. O modelo de indústria bélica brasileira : história e implicações. In : OLIVEI-

- RA, E. R. (org.). *Militares : pensamento e ação política*. Campinas : Papirus.
- BOURGUINAT, H.** 1992. *Finance internationale*. Paris : Presses Universitaires de France.
- CAMARGO, S.** 1989. Brasil-Argentina : a integração em questão. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 45-62, jan.-jun.
- CANÍZIO, M. J.** 1990. Ecologia e ordem internacional. Uma discussão sobre os paradigmas de análise. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, ano 6, n. 12, p. 29-52, jul.-dez.
- CARCERES, G. & SCHEETZ, T.** (org.). 1995. *Defensa no provocativa : una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires : Buenos Aires.
- CHESNAIS, F.** 1996. *A mundialização do capital*. São Paulo : Xamã.
- CLAUSEWITZ, C.** 1979. *Da guerra*. São Paulo : Martins Fontes.
- COUTINHO, A. S., SOUZA FILHO, A. M., CROSSETTI, J. F. & LIMA, A. B. C.** 1990. *O emprego da força federal no quadro da segurança interna : caracterização do inimigo interno*. Rio de Janeiro : ECEME.
- COUTINHO, L. & BELLUZZO, L. G. M.** 1996. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 7, p. 129-154, dez.
- DAGNINO, R. P.** 1987. A indústria de armamentos brasileira : sua importância para a avaliação da relação militares-Estado e sociedade. In : OLIVEIRA, E. R. (org.). *Militares : pensamento e ação política*. Campinas : Papirus.
- FIORI, J. L. & TAVARES, M. C.** 1997. *Poder e dinheiro : uma economia política da globalização*. Petrópolis : Vozes.
- FLORES, M. C.** 1992. *Bases para uma política militar*. Campinas : UNICAMP.
- FUCCILLE, A.** 1999. *As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo : uma análise da construção de missões de ordem e segurança internas no período pós-Guerra Fria*. São Carlos. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos.
- GIDDENS, A.** 1991. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo : UNESP.
- GORBACHEV, M.** 1988. *Perestroika*. Novas idéias para o meu país e o mundo. São Paulo : Círculo do Livro.
- GRAMSCI, A.** 1998. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires : Nueva Visión.
- HIRST, M. & BOCCO, H.** 1989. Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 9, p. 63-78, jan.-jun.
- HUNTER, W.** 1999. State and Soldier in Latin America : Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile. *Peaceworks*, Washington, n. 10. <http://www.usip.org/pubs/pworks/state10>. Acesso em : 18.ago.1999.
- HUNTINGTON, S. P.** 1994. *A terceira onda : a democratização no final do século XX*. São Paulo : Ática.
- IANNI, O.** 1992. *A sociedade global*. São Paulo : Civilização Brasileira.
- KENNEDY, P.** 1989. *Ascensão e queda das grandes potências : transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro : Campus.
- LAFER, C.** 1989. Dilemas da América Latina num mundo em formação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 18, p. 25-40, ago.
- LÓPEZ, E.** 1994. *Ni la ceniza, ni la gloria : actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires : Universidad de Quilmes.
- MARQUES, A. A.** 2001. *Concepções de defesa nacional no Brasil : 1950-1996*. Campinas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- MIYAMOTO, S.** 1995. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas : Papirus.
- \_\_\_\_\_. 2000. A política de defesa brasileira e a segurança regional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 431-472, jul.-dez.
- OLIVEIRA, E. R.** 1987. Constituinte, Forças Armadas e autonomia militar. In : \_\_\_\_\_. (org.). *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro : Tempo & Espaço.

- \_\_\_\_\_. 1994. *De Geisel a Collor de Mello* : Forças Armadas, transição e democracia. Campinas : Papirus.
- \_\_\_\_\_. 1998. Política de Defesa Nacional e relações civis-militares no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. *Caderno Premissas*, Campinas, n. 17-18, p. 37-68, maio.
- PRINS**, G. 1997. Seguridad global e intervención militar. *Dialogo y Seguridad*, Caracas, n. 4, p. 27-37, nov.
- SOARES**, S. A. 2000. *Forças Armadas e sistema político na democracia*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.
- STEPAN**, A. 1986. *Os militares* : da abertura à Nova República. 4ª ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- VIDIGAL**, A. A. F. 1983. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Escola de Guerra Naval.
- \_\_\_\_\_. 1990. Reflexões adicionais sobre “Uma nova concepção estratégica para o Brasil – um debate necessário”. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 110, n. 7-9, p. 49-61, jul.-set.
- VILAS**, Carlos M. 1994. *América Latina en el Nuevo Orden Mundial*. Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México.

### OUTRAS FONTES

- ARGENTINA**. Ministerio de Defensa. 1999. *Libro blanco de la Defensa Nacional*. Buenos Aires : Ministerio de Defensa.
- BRASIL**. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília : Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. 1996. Discurso do Ministro-Chefe do Estado-Maior das FFAA do Brasil na II Conferência de Ministros de Defesa das Américas. *Conferências ministeriais de Defesa*. San Carlo de Bariloche, outubro. Digit.
- BRASIL**, Ministério da Aeronáutica. s/d. *Aeronáutica Brasileira 1995-1998*. Brasília : Ministério da Aeronáutica.
- BRASIL**, Ministério do Exército. s/d. *Sistema de Planejamento do Exército*. Brasília : Ministério do Exército.
- BRASIL**, Ministério da Marinha. 1998. *Política Básica da Marinha*. Brasília : Ministério da Marinha.
- BRASIL**. Presidência da República. 1996. *Política de defesa nacional*. Brasília : Presidência da República.
- FLORES**, M. C. 1999. *Forças Armadas e democracia*. Palestra realizada no dia 04 de abril, no Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas.
- GANDRA**, M. J. M. 2000. Entrevista. 08.out. *Aerovisão*, Brasília, ano 28. <http://www.aer.mil.br/publicacao/Aerovis>. Acesso em : 08.out.2000.
- A negra história das relações entre Brasil e Iraque. 1990. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12.ago.
- Governo decide recriar Serviço de Informações. 1993. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 31.jan.
- Governo apressa lei sobre desaparecidos. 1993. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 05.jan.
- Ligações perigosas. 1990. *Veja*, S. Paulo, 08.ago., p. 46.
- LOBO**, L. V. 1992. *Depoimento do Ministro da Aeronáutica à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*. Reunião n. 412. Brasília, 03.dez.
- LUCENA**, Z. 1992. *Depoimento do Ministro do Exército à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*. Reunião n. 433. Brasília, 09.dez.
- Obras no Ministério podem ser suítes para os almirantes. 1991. *O Estado de S. Paulo*, 14.nov., caderno Política, p. 6.
- EUA querem Brasil em operações no Exterior. 1994. *O Estado de S. Paulo*, 19.nov., p. A5.
- OLIVEIRA**, E. R. 1997. *Concepção estratégica do Exército*. Palestra realizada nos dias 12 e 13.dez., durante o Seminário sobre o Sistema de Planejamento do Exército, organizado pelo Estado-Maior do Exército, em Brasília (DF).



- PEREIRA, A. H. R.** 1995. *Entrevista concedida pelo General de Brigada a Adriana A. Marques*. Campinas, 03.maio.
- PEREIRA, M. C. R.** 2001. *Entrevista concedida pelo Ministro da Marinha a Adriana A. Marques*. Londres, 19.ago.
- Zona de paz no Atlântico Sul. 1986. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano 29, n. 115-116, p. 113-124.
- SERPA, I.** 1992. *Depoimento do Ministro da Marinha à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*. Reunião n. 367. Brasília, 17.nov.
- TAVEIRA, N. S.** 1999. *Entrevista do Comandante do Estado-Maior da Defesa concedida a Adriana A. Marques*. Brasília, 24.set.
- Palavra final. TCU condena licitação do Exército. 1991. *Veja*, S. Paulo, 27.nov., p. 33.
- VIEIRA, G.** 1994. *Posições e propostas do Exército brasileiro sobre segurança hemisférica. Vinculação JID-OEA e medidas para fomento da aquisição de confiança e mecanismos de segurança no hemisfério americano*. Palestra proferida na Reunião de pedidos governamentais sobre medidas de fomento, de confiança e mecanismos de segurança, realizada em Buenos Aires (Argentina), de 14 a 18.mar.